

PRESENTACIÓN

LA AGENCIA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA EN LA GOBERNANZA GLOBAL Y REGIONAL DE LA COVID-19: PARA BIEN O PARA MAL

ÉLODIE BRUN

El Colegio de México

ebrun@colmex.mx

THOMAS LEGLER

Universidad Iberoamericana

thomas.legler@ibero.mx

Desde sus inicios, la pandemia de Covid-19 ha dado lugar a un creciente número de estudios en el campo de las Relaciones Internacionales (RI), sobre sus significados y las consecuencias para América Latina y el Caribe (ALC). De hecho, han sido muchos los y las colegas que se movilizaron para entender la articulación de este hito de la política global con nuestra región, reflejo de nuestra interconectividad a escala planetaria.

Estas primeras reflexiones se propusieron esbozar lo que estamos viviendo en toda su complejidad, de ahí la publicación de varios números especiales de revistas y compilaciones que abordan las múltiples cuestiones abiertas por la propagación del coronavirus.¹ En los próximos meses, las referencias

¹ “América Latina en el mundo del coronavirus”, *Nueva Sociedad*, número especial, núm. 287, 2020; Gian Luca Gardini (ed.), *The World before and after Covid-19. Intellectual Reflections on Politics, Diplomacy and International Relations*, Estocolmo, European Institute of International Studies, 2020; “Geopolítica de la pandemia de COVID-19”, *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 11, número especial, 2020; “Pandemia fase 1: entre la perplejidad y el temor”, *Temas y debates. Revista universitaria de ciencias sociales*, año 24, número especial, 2020; Paz Milet y Adrián Bonilla (eds.), “América Latina y el impacto de la pandemia del COVID-19”, *Pen-*

se seguirán multiplicando, con razón, ante la magnitud de la sacudida que ha ocasionado este virus en nuestras vidas y los desafíos de una problemática de gobernanza en constante cambio. Podemos esperar también que los proyectos editoriales giren cada vez más en torno a los impactos de la Covid-19 en los diferentes debates teóricos que atraviesan el campo de las RI. Este proyecto nace en el marco de esta segunda etapa de estudios académicos frente a la pandemia.

Parte importante de las referencias disponibles pintan un cuadro sombrío de la cooperación internacional en las distintas respuestas a la crisis sanitaria, especialmente a la luz de un continente que ha sufrido el mayor número de personas afectadas por contagios o muertes en el mundo. Además, las pérdidas humanas son el primer efecto de una crisis que también es profundamente socioeconómica, en particular para ALC. Es cierto que en la víspera del brote del coronavirus en 2020, los gobiernos de las Américas no se encontraban en el mejor momento de colaboración; estaban sumamente divididos respecto a la situación venezolana y con algunos representantes más hábiles para generar hostilidad que armonía, como Donald Trump (2017-2021), en Estados Unidos, y Jair Bolsonaro (2019-), en Brasil.²

samiento Propio, año 25, num. 52, 2020; “Special Issue: Covid-19 in Latin America and the Caribbean”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 39, Issue S1, 2020.

²José Briceño Ruiz y Andrea Ribeiro Hoffmann, “The Crisis of Latin American Regionalism and the Way Ahead”, en Guilherme Bettina De Souza, Christian Ghymers, Stephany Griffith-Jones y Andrea Ribeiro Hoffmann (coords.), *Financial Crisis Management and Democracy: Lessons from Europe and Latin America*, Cham, Springer, 2021, pp. 281-293; Guadalupe González, Mónica Hirst, Carlos Luján, Carlos Romero y Juan Gabriel Tokatlian, “Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, núm. 291, 2021, pp. 49-65; Thomas Legler y Arturo Santa Cruz, “Dos décadas de conmoción en el orden hemisférico en las Américas”, en Alejandro Alday y Paulina Rivera (coords.), *El sistema y la política internacionales: narrativas desde México*, Ciudad de México, Centro de Investigación Internacional/Instituto Matías Romero, 2021, pp. 121-142; Detlef Nolte y Brigitte Weiffen (eds.), *Regionalism*

Aunque sin duda la experiencia de ALC ha sido una de fallas y vacíos importantes en la cooperación regional y global frente a la pandemia, los artículos que forman este *dossier* subrayan que el panorama de acción colectiva entre gobiernos, organizaciones internacionales (OI) y actores no-estatales también ha incluido instancias e iniciativas significativas de improvisación, innovación y liderazgo. Difícil de captar por su diversidad y variabilidad, la cooperación internacional puede entenderse como “un principio de asociación mediante el cual actores [...] se agrupan para resolver problemas de interés común”.³ El propósito de este número especial es realizar un análisis crítico y matizado de la gobernanza regional y global contra la Covid-19 desde América Latina y el Caribe, tal como opera en la actualidad. Los artículos abordan diversas temáticas relacionadas con la gobernanza global y regional de la pandemia de Covid-19 en América Latina, incluyendo la seguridad sanitaria y las consecuencias socioeconómicas, humanitarias y políticas de esta crisis. Entendemos la gobernanza global y regional como “la resolución de problemas globales (y regionales) específicos por medio de la creación de distintas esferas transnacionales de autoridad, cada una de las cuales comprende un grupo diferente de actores y una arquitectura institucional particular”.⁴

Además de explorar los diferentes tipos de cooperación que operan en la región, a través del estudio multinivel de mecanismos concretos de gobernanza, los aportes de este número ayudan a una apreciación más detallada de las posibilidades, retos y dilemas de la agencia⁵ latinoamericana y caribeña para reaccionar a la pandemia, y sus impactos so-

Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective, Nueva York, Routledge, 2020.

³ Guillaume Devin, *Un seul monde*, París, CNRS Editions, 2013, p. 10.

⁴ Thomas Legler, “Gobernanza global”, en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio González (eds.), *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, México, D.F., Oxford University Press, 2013, pp. 253-266.

⁵ Entendida como capacidad de acción y decisión.

cioeconómicos y humanitarios.⁶ En otras palabras, el *dossier* tiene como tela de fondo la dialéctica entre agencia-estructura y cómo se ha manifestado en las respuestas al coronavirus de actores y organizaciones de ALC.⁷

Por su enfoque en la agencia, estas contribuciones combinan diferentes perspectivas, incluyendo desde el regionalismo comparativo, la gobernanza global, el institucionalismo neoliberal, hasta el realismo, la teoría organizacional aplicada a burocracias internacionales, las transiciones de poder,

⁶ Muchas obras sobre la agencia latinoamericana y caribeña en el orden mundial o en las RI reinterpretan episodios pasados de negociaciones colectivas. Para algunos estudios de caso, véase Mélanie Albaret, *Puissances moyennes dans le jeu international. Le Brésil et le Mexique aux Nations unies*, París, Les Presses de Sciences Po, 2014; Arnulf Becker Lorca, *Mestizo International Law. A Global Intellectual History 1842-1933*, Cambridge, University Press, 2015; Eric Helleiner, *Forgotten Foundations of Bretton Woods. International Development and the Making of the Postwar Order*, Ithaca, Cornell University Press, 2014; Tom Long, “Latin America and the Liberal International Order: An Agenda for Research”, *International Affairs*, vol. 94, núm. 6, 2018, pp. 1371-1390; Liliana Obregón Tarazona, “Between Civilization and Barbarism: Creole Interventions in International Law”, en Richard Falk, Balakrishnan Rajagopal y Jacqueline Stevens (eds.), *International Law and the Third World: Reshaping Justice*, Londres, Routledge, 2008, pp. 111-128; José Luis Rodríguez Aquino, “Limitar las armas. Sobre la formulación de normas internacionales en contra de la proliferación nuclear de América Latina”, *Foro Internacional*, núm. 239, 2020, pp. 97-137; Juan Pablo Scarfi, “Globalizing the Latin American Legal Field: Continental and Regional Approaches to the International Legal Order in Latin America”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 61, núm. 2, 2018, e005; Carsten-Andreas Schulz, “Accidental Activists: Latin American Status-Seeking at The Hague”, *International Studies Quarterly*, vol. 61, núm. 3, 2017, pp. 612-622; Kathryn Sikkink, “Latin American Countries as Norm Protagonists of the Idea of International Human Rights”, *Global Governance*, vol. 20, núm. 2014, pp. 389-404; Christy Thornton, *Revolution in Development. Mexico and the Governance of the Global Economy*, Berkeley, University of California Press, 2021.

⁷ Con respecto a la cuestión de agencia-estructura en las RI, véase Alexander Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations”, *International Organization*, vol. 41, núm. 3, 1987, pp. 335-370; Colin Wight, *Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology*, Cambridge, University Press, 2006.

las redes y comunidades epistémicas y el transgubernamentalismo en la política global y la gobernanza indirecta. Este número especial refleja la riqueza y diversidad de la investigación en RI en y sobre ALC, así como los beneficios del pluralismo, la integración teórico-conceptual y el diálogo, aunque parezca cada vez más difícil, entre diferentes puntos de vista, metodologías y epistemologías.

Los siete artículos que componen este número de *Foro Internacional* están ordenados por nivel de análisis. Los dos primeros abordan el tema en la escala global, los dos siguientes en la regional y los tres últimos en la nacional; en su conjunto, ofrecen un panorama de los diversos mecanismos de cooperación en la gobernanza que se han invocado para luchar contra la Covid-19. Las y los autores recibieron la consigna de reflexionar de manera relacional, tanto entre las escalas de la acción política como entre los diferentes actores influyentes.⁸

La lectura de las distintas contribuciones a este número especial revela una preocupación transversal sobre los determinantes del éxito y la eficacia de la cooperación internacional, un cuestionamiento clásico y fundamental en las RI. Lógicamente, una pregunta tan amplia no tiene una respuesta única. Partiendo del postulado según el cual la cooperación siempre existe, y más bien se valora como herramienta política o se desprecia a favor de otros intereses y principios, las reflexiones aquí reunidas ofrecen tres hallazgos principales.

Primero, tomando como punto de partida la agencia latinoamericana y caribeña y su potencial, las y los autores se inscriben en la tendencia sobre la necesidad de descentralizar y diversificar las miradas al estudiar las interacciones dentro de los mecanismos de la gobernanza y la cooperación internacional. Los actores no dominantes en el orden mundial también importan para entender el funcionamiento evo-

⁸ Algunos de estos últimos no se analizaron lo suficiente, como el sector privado y las asociaciones de la sociedad civil, un pendiente que habrá que resolver en estudios futuros.

lutivo de los mecanismos de regulación colectivos. Si bien se incluye el papel de los Estados, lo innovador del *dossier* es considerar al mismo tiempo el protagonismo de individuos, tales como las y los científicos brasileños y mexicanos que participan simultáneamente en comunidades epistémicas y redes transgubernamentales de salud pública, y de las OI, notablemente la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), sin desprestigiar el activismo del Sistema de la Integración Centroamericana (Sica) y de la Comunidad del Caribe (Caricom).

Las diferentes facetas de esta agencia se analizan desde una perspectiva relativa, al tener en cuenta los condicionantes de la acción en la gobernanza global y regional de la salud en un orden mundial profundamente asimétrico y en proceso de transformación. El artículo de Raúl Bernal-Meza resalta los retos y las restricciones que se imponen a las y los actores de América Latina y el Caribe ante la transición global de poder, la transformación del capitalismo, la rivalidad sino-estadounidense y las dificultades subsecuentes para la cooperación a nivel mundial. José Briceño Ruiz detecta oportunidades en el mismo entorno global a partir del estudio del caso venezolano y cómo el gobierno de Nicolás Maduro intenta adaptarse para sobrevivir, por ejemplo, con el desarrollo de una “estrategia euroasiática” que lo acerca a China y Rusia de manera decisiva en el contexto de la pandemia de Covid-19.

Segundo, llama la atención el consenso alrededor del hecho de que las y los diferentes actores latinoamericanos y caribeños no siempre adoptan posturas cooperativas. En efecto, la lectura del número especial deja claro que hay representantes políticos que no sólo no quieren cooperar, sino que más bien obstruyen los mecanismos colaborativos. Se demuestra en varios artículos a propósito de Donald Trump, cuya posición fue relevante por ser el líder de la primera potencia mundial, lo que repercutió en América Latina y el Caribe. En este sentido, Deisy Ventura y Flávia Bueno analizan detalladamente el caso de la estrategia de “neoliberalismo epidemiológico”, que significa la promoción de la inmunización masiva

por contagio, a cargo de Jair Bolsonaro y su equipo más cercano. Esta hostilidad hacia el multilateralismo global y regional se traduce en ambos casos en el cuestionamiento de las recomendaciones que emanan de la comunidad científica internacional (redes de expertos y OMS) y en sus ataques directos al buen funcionamiento de la OMS, al suspender sus contribuciones financieras. En una perspectiva similar, las tensiones entre el gobierno de Nicolás Maduro y algunas OI (denuncias, suspensiones de pago), así como su aislamiento hemisférico agudizado después de la autoproclamación de Juan Guaidó en enero de 2019, complican drásticamente su participación en programas de asistencia anti-Covid-19.

Además, hay actores gubernamentales que someten la cooperación a su proyecto político. No dudan en ir en contra de las recomendaciones científicas para proteger sus compromisos con el electorado, lo que María Esther Coronado Martínez estudia con el ejemplo del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-) y las perturbaciones que la centralización del ejercicio del poder en torno al presidente mexicano ocasiona en la convivencia entre expertas y expertos. Las polémicas alrededor de la figura de Hugo López-Gatell Ramírez, a la vez miembro de la comunidad epistémica transnacional de la salud y Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, lo ilustran.

Tercero, las posturas de las y los contribuidores varían más a la hora de considerar si la cooperación internacional funciona o no al servicio de la gobernanza global y regional de la pandemia. Raúl Bernal-Meza, José Briceño Ruiz, María Esther Coronado Martínez, Deisy Ventura y Flávia Bueno señalan las fallas o la ausencia de colaboración a nivel regional y global, mientras que Thomas Legler, Kevin Parthenay y Laura Zamudio hacen mayor hincapié en iniciativas de cooperación relativamente exitosas. Esta diversidad confirma la heterogeneidad de los patrones de cooperación y gobernanza, así como la concomitancia funcional de su parálisis o activación en función de los contextos, tipos de acción y actores clave.

En realidad, todo depende del punto de partida de las y los actores seleccionados y de las escalas de gobernanza estudiadas para entender la pluralidad de las conclusiones. Sobresale la diferencia entre la cooperación internacional con fines de diálogo político y la de índole técnico. Thomas Legler introduce el concepto de “interpresidencialismo patológico” para referirse a los límites de los esquemas de gobernanza que dependen demasiado de la autoridad y el protagonismo directo de las y los jefes de Estado, y se exponen a las alternancias ideológicas en el poder, como también se puede observar en los tres estudios de casos-países. La destrucción de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) simboliza esta patología.

Sin embargo, como lo señala Raúl Bernal-Meza, y como se desprende de los análisis de Kevin Parthenay y Laura Zamudio, la cooperación internacional, política o técnica, permite potenciar las capacidades de acción de países como los de ALC. Aquí, las y los autores nos recuerdan otra hipótesis clásica de las RI. Para los Estados no dominantes en el sistema internacional, el margen de acción depende de la “potencia en plural”,⁹ es decir, de la asociación con los demás para equilibrar las asimetrías operantes.¹⁰ En este sentido, obstaculizar la cooperación es para ALC una operación de autodestrucción política a nivel global.

Todos los ejemplos anteriores incluyen a actores gubernamentales e intergubernamentales y obligan a seguir reflexionando sobre el papel del Estado en la cooperación internacional, más aún en el contexto de la pandemia. Éste es todavía un actor fundamental para los mecanismos globales de regulación, pero no actúa solo y ya no puede hacerlo.

⁹ Élodie Brun, *El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur. Los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2018, p. 325.

¹⁰ Mélanie Albaret y Guillaume Devin, “Los países del Sur en Naciones Unidas”, *Foro Internacional*, núm. 223, 2016, pp. 13-39; Robert O. Keohane, “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics”, *International Organization*, vol. 23, núm. 2, 1969, pp. 291-310.

En este sentido, en el presente número especial destaca la influencia de otros actores que participan en estos mecanismos gracias a los esquemas ampliados permitidos por la gobernanza regional y global. Cabe precisar, como lo recuerda Laura Zamudio, que la inclusión de nuevos actores no es automáticamente benéfica para la cooperación. No obstante, su artículo, así como los de Thomas Legler y Kevin Parthenay, valoran las contribuciones de las OI, consideradas como actores en sí mismos, que efectuaron actividades de asistencia técnica, información y colaboración para facilitar la lucha contra la Covid-19. Estos estudios revelan las posibilidades de la gobernanza indirecta, es decir, cómo la OMS y la OPS logran influir mediante el proceso de orquestación, que se refiere a coordinar sin dirigir ni obligar. El Sica y la Caricom legitiman su existencia y se revitalizan ante la emergencia sanitaria, mientras otros organismos regionales se estancan. La cooperación es resistente, a veces incluso a los intentos de la agencia estatal latinoamericana y caribeña para socavarla.¹¹

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBARET, Mélanie, *Puissances moyennes dans le jeu international. Le Brésil et le Mexique aux Nations unies*, París, Les Presses de Sciences Po, 2014.
- ALBARET, Mélanie y Guillaume DEVIN, “Los países del Sur en Naciones Unidas”, *Foro Internacional*, núm. 223, 2016, pp. 13-39.
- “América Latina en el mundo del coronavirus”, *Nueva Sociedad*, número especial, núm. 287, 2020.
- BECKER LORCA, Arnulf, *Mestizo International Law. A Global Intellectual History 1842-1933*, Cambridge, University Press, 2015.

¹¹ Los coordinadores agradecen a Carlos Andrés Torres López y Katy Alexandra Sánchez Martínez por su apoyo a este proyecto como asistentes de investigación.

- BRICEÑO RUIZ, José y Andrea Ribeiro HOFFMANN, “The Crisis of Latin American Regionalism and the Way Ahead”, en Guilherme Bettina De Souza, Christian Ghymers, Stephany Griffith-Jones y Andrea Ribeiro Hoffmann (coords.), *Financial Crisis Management and Democracy: Lessons from Europe and Latin America*, Cham, Springer, 2021, pp. 281-293.
- BRUN, Élodie, *El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur. Los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2018.
- DEVIN, Guillaume, *Un seul monde*, París, CNRS Editions, 2013.
- GARDINI, Gian Luca (ed.), *The World before and after Covid-19. Intellectual Reflections on Politics, Diplomacy and International Relations*, Estocolmo, European Institute of International Studies, 2020.
- “Geopolítica de la pandemia de COVID-19”, *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 11, número especial, 2020.
- GONZÁLEZ, Guadalupe, Mónica HIRST, Carlos LUJÁN, Carlos ROMERO y Juan Gabriel TOKATLIAN, “Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, núm. 291, 2021, pp. 49-65.
- HELLEINER, Eric, *Forgotten Foundations of Bretton Woods. International Development and the Making of the Postwar Order*, Ithaca, Cornell University Press, 2014.
- KEOHANE, Robert O., “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics”, *International Organization*, vol. 23, núm. 2, 1969, pp. 291-310.
- LEGLER, Thomas, “Gobernanza global”, en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio González (eds.), *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la Política Global*, México, D.F., Oxford University Press, 2013, pp. 253-266.
- LEGLER, Thomas y Arturo SANTA CRUZ, “Dos décadas de conmoción en el orden hemisférico en las Américas”, en Alejandro Alday y Paulina Rivera (coords.), *El sistema y la política internacionales: narrativas desde México*, Ciudad de México, Centro de Investigación Internacional/Instituto Matías Romero, 2021, pp. 121-142.

- LONG, Tom, “Latin America and the Liberal International Order: An Agenda for Research”, *International Affairs*, vol. 94, núm. 6, 2018, pp. 1371-1390.
- MILET, Paz y Adrián BONILLA (eds.), “América Latina y el impacto de la pandemia del COVID-19”, *Pensamiento Propio*, año 25, núm. 52, 2020.
- NOLTE, Detlef y Brigitte WEIFFEN (eds.), *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Nueva York, Routledge, 2020.
- OBREGÓN TARAZONA, Liliana, “Between Civilization and Barbarism: Creole Interventions in International Law”, en Richard Falk, Balakrishnan Rajagopal y Jacqueline Stevens (eds.), *International Law and the Third World: Reshaping Justice*, Londres, Routledge, 2008, pp. 111-128.
- “Pandemia fase I: entre la perplejidad y el temor”, *Temas y debates. Revista universitaria de ciencias sociales*, año 24, número especial, 2020.
- RODRÍGUEZ AQUINO, José Luis, “Limitar las armas. Sobre la formulación de normas internacionales en contra de la proliferación nuclear de América Latina”, *Foro Internacional*, núm. 239, 2020, pp. 97-137.
- SCARFI, Juan Pablo, “Globalizing the Latin American Legal Field: Continental and Regional Approaches to the International Legal Order in Latin America”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 61, núm. 2, 2018, e005.
- SCHULZ, Carsten-Andreas, “Accidental Activists: Latin American Status-Seeking at The Hague”, *International Studies Quarterly*, vol. 61, núm. 3, 2017, pp. 612-622.
- SIKKINK, Kathryn, “Latin American Countries as Norm Protagonists of the Idea of International Human Rights”, *Global Governance*, vol. 20, núm., 2014, pp. 389-404.
- “Special Issue: Covid-19 in Latin America and the Caribbean”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 39, núm. S1, 2020.
- THORNTON, Christy, *Revolution in Development. Mexico and the Governance of the Global Economy*, Berkeley, University of California Press, 2021.

WENDT, Alexander, “The Agent-Structure Problem in International Relations”, *International Organization*, vol. 41, núm. 3, 1987, pp. 335-370.

WIGHT, Colin, *Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology*, Cambridge, University Press, 2006.